

**PERAN ADVOKASI POLITIK KOMISI PEMANTAU LEGISLATIF (KOPEL)
DALAM PENYUSUNAN APBD KOTA MAKASSAR 2017)**



NIM:30600111037

FAKULTAS USHULUDDIN DAN FILSAFAT

UIN ALAUDDIN MAKASSAR

PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi yang berjudul, (Peran Advokasi Politik Komisi Pemantau Legislatif (KOPEL) Dalam Penyusunan APBD Kota Makassar 2017), yang disusun Oleh Febriansyah Muhady, NIM:30600111037, mahasiswa Jurusan Ilmu Politik pada Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UINAlauddin Makassar, telah diuji dan dipertabankan dalam sidang munaqasyah yang diselenggarakan hari Jum'at, tanggal 24 Agustus 2018, dinyatakan telah dapat diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik (S.Sos), Jurusan Ilmu Politik

Samata-Gowa, 15 Januari 2019

DEWAN PENGUJI:

Ketua : Dr. Tasmin, M.Ag.

Sekretaris : Ismah Tita Ruslin, S.IP., M.Si.

Munaqisy I : Prof. Dr. Muhammad Saleh Tajuddin, M.A., Ph.D

Munaqisy II : Dr. Dewi Anggariani, M.Si

Pembimbing I : Nur Aliyah Zainal, S.IP., M.A

Pembimbing II : H. Achmad Abdi Amsir S.IP., M.Si

Diketahui oleh:

Dekan Fakultas Ushuluddin dan Filsafat
UIN Alauddin Makassar



Prof. Dr. H. Muh. Natsir, MA
SIP. 19590704 198903 1 003

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.....	4
1.2. Rumusan Masalah.....	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4.. Manfaat Penelitian.....	12
1.5.Manfaat Teoritis	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Karya terdahulu	13
2.2.Tinjauan Teoritis	19
2.3.Fungsi legislasi.....	19
2.4.Kebijakan Publik.....	22
2.5.Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.....	28

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi penelitian.....	32
3.2. Tipe dan dasar Penelitian.....	32

3.3. Jenis Data.....	33
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	34
3.5. Teknik Analisis Data.....	34
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1. Gambaran Umum.....	36
4.2. Hasil Analisis Data	41
4.3. Pembahasan	62
BAB V PENUTUP	
5.1. Kesimpulan.....	71
5.2. Saran	72
DAFTAR PUSTAKA	73



ABSTRAK

KOPEL Sulawesi yang pada perkembangan selanjutnya berubah nama menjadi KOPEL Indonesia merupakan lembaga Non Government Organization (NGO) didirikan oleh sejumlah aktivis angkatan tahun 1998 yang terdiri dari mahasiswa dan jurnalist yang saat ini banyak melakukan peliputan di DPRD. Latar belakang pendirian lembaga ini cukup sederhana, ingin melihat lembaga wakil rakyat berfungsi sebagaimana mestinya. DPRD sebagai wakil rakyat benar-benar difungsikan, tidak hanya sekedar stempel dan justifikasi sebuah kebijakan dipaksakan oleh eksekutif untuk di setuju oleh DPRD sebagai wakil rakyat.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki tiga fungsi penting salah satunya yaitu fungsi legislasi, yakni fungsi membuat peraturan dalam hal ini APBD. Sebagai lembaga perwakilan rakyat seharusnya DPRD menyerap aspirasi masyarakat ditingkat bawah agar pembangunan dapat lebih dirasakan. Keterlambatan naskah APBD diserahkan kepada DPRD oleh pemerintah, dimana idealnya pada bulan September molor hingga akhir November, hal ini berimplikasi pada pembahasan yang tidak efektif sehingga terjadila perubahan anggaran setelah disahkan. Maka dari itu penulis mencoba menggali Juh lebih dalam tentang kinerja KOPEL terhadap pelaksanaan APBD yang dilaksanakan oleh anggota legislative atau DPRD Kota Makassar. Adapun Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif untuk menghasilkan temuan atau kebenaran yang disebut kebenaran inter subyektif, yakni kebenaran yang dibangun dari jalinan berbagai faktor yang bekerjasama, seperti prilaku pada beberapa individu atau kelompok.

Buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan naskah APBD diberikan akhir November dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD molor dan untuk tidak kena penalty berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat agar sesuai aturan.

M A K A S S A R

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Komite pemantau legislatif yang selanjutnya disebut KOPEL Sulawesi yang pada perkembangan selanjutnya berubah nama menjadi KOPEL Indonesia merupakan lembaga Non Government Organisation (NGO) didirikan oleh sejumlah aktivis angkatan tahun 1998 yang terdiri dari mahasiswa dan journalist yang saat ini banyak melakukan peliputan di DPRD. Latar belakang pendirian lembaga ini cukup sederhana, ingin melihat lembaga wakil rakyat berfungsi sebagaimana mestinya. DPRD sebagai wakil rakyat benar-benar difungsikan, tidak hanya sekedar stempel dan justifikasi sebuah kebijakan dipaksakan oleh eksekutif untuk di setuju oleh DPRD sebagai wakil rakyat.

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, Sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004.

Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Janganlah kamu memilih suatu pemimpin yang zalim seperti ayat yang di bawah menjelaskan:



Terjemahannya :

Orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil orang-orang Yahudi dan Nasrani menjadi pemimpin-pemimpin(mu); sebahagian mereka adalah pemimpin bagi sebahagian yang lain. Barangsiapa diantara kamu mengambil mereka menjadi pemimpin, maka sesungguhnya orang itu termasuk golongan mereka. Sesungguhnya Allah tidak memberi petunjuk kepada orang-orang yang zalim.

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi, Anggaran* dan *Pengawasan*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Kota Makassar merupakan salah satu wilayah yang ada di Republik Indonesia. Sebagai salah satu Kota besar, sudah barang tentu mempunyai struktur pemerintahan yang sama dengan wilayah-wilayah Kota lainnya di Indonesia, yaitu lembaga perwakilan rakyat yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kebijakan Daerah dalam bentuknya sebagai peraturan daerah dapat dibagi menjadi dua jenis. B.N Marbun berpendapat bahwa: Peraturan Daerah dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu: Perda yang bersifat insidentil dan Perda yang bersifat rutin. Perda yang bersifat insidentil adalah Perda non APBD, sedang Perda yang bersifat rutin dinamakan juga Perda APBD¹. Tulisan ini akan menyoroti APBD.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Idealnya sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah

¹ B.N. Marbun, *DPR Daerah Masa Depan dan Pertumbuhannya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hal 162.

yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu 1 tahun. Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan instrument dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Sehubungan dengan hal tersebut agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD atas rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun 2016 dapat dicapai paling lambat satu bulan sebelum APBD dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan daerah.

Dalam kewenangannya untuk membuat peraturan daerah (perda), DPRD Kota Makassar diharapkan dapat mampu menampung aspirasi dan merespon kepentingan masyarakat di daerahnya, sehingga pertimbangan dalam menghasilkan sebuah peraturan daerah bukan hanya untuk kepentingan sebagian orang yang memiliki akses terhadap penguasa, tetapi menjangkau kepentingan rakyat secara luas dengan demikian akan mencerminkan keterwakilan rakyat dalam rangka penyaluran terhadap proses pembangunan maupun pelayanan publik. Dalam penyusunan anggaran belanja daerah tentunya harus memperhatikan skala prioritas kebutuhan masyarakat Kota

makassar . Pendapatan Asli kota makassar yang masih kecil tentunya belum mampu untuk memenuhi anggaran Kota makassar, sehingga masih sangat tergantung dari pusat. Hal semacam ini yang kadang menjadi kendala dalam pembuatan anggaran belanja yang benar-benar pro pada rakyat.

Dalam peraturan menteri dalam negeri No 52 Tahun 2015 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2016 :

- a. Sasaran makro,
- b. Sasaran pembangunan manusia dan masyarakat,
- c. Sasaran pembangunan sektor unggulan,
- d. Sasaran dimensi pemerataan,
- e. Sasaran pembangunan wilayah dan antar wilayah,
- f. Sasaran politik, Hukum, pertahanan dan keamanan².

Pedoman penyusunan APBD tersebut adalah pedoman bagi eksekutif dan legislatif agar mampu menyusun APBD yang benar-benar sebagai acuan untuk melaksanakan pembangunan 1 tahun ke depan. Mengingat APBD tersebut harus mampu mengatasi masalah dan tantangan pokok pemerintahan.

Pilihlah pemimpin-pemimpin yang di wahyukan kepada Allah SWT seperti ayat di bawah menjelaskan:

² Peraturan menteri dalam negeri No 52 Tahun 2015.

Surah An-Anbiya ayat 73

وَجَعَلْنَاهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ
الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَبِيدِينَ ۝ ٧٣

Terjemahannya :

Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada, mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada Kamilah mereka selalu menyembah, (QS. Al-Anbiya .

Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai dua lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal penetapan peraturan daerah APBD seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat dan lebih mementingkan kepentingan individu maupun kelompoknya sendiri. Inilah yang seringkali menyebabkan APBD kurang dirasakan kehadirannya oleh masyarakat luas. Selain itu dalam mekanisme perencanaan APBD belum membuka ruang keterlibatan luas masyarakat, sehingga menimbulkan resistensi pada tahap implementasi.

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat.

Dengan melihat hal tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara pemerintah daerah, DPRD dan rakyat itu sendiri.

Semenjak DPRD mempunyai otoritas dalam penyusunan APBD terdapat perubahan kondisi yang menimbulkan banyak masalah. Pertama, sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah. Kedua, karena keterbatasan waktu partisipasi rakyat sering diabaikan. Ketiga, esensi otonomi dalam penyusunan anggaran masih dipelintir oleh pemerintah pusat karena otonomi pengelolaan sumber-sumber pendapatan masih dikuasai oleh pusat sedangkan daerah hanya diperbesar porsi belanjanya. Keempat, ternyata DPRD dimanapun memiliki kesulitan untuk melakukan asesment prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD. Kelima, volume APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 80% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD. Keenam, meskipun masih harus melalui pemerintah pusat namun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pinjaman daerah baik ke dalam negeri maupun ke luar negeri.

Kondisi yang berubah diatas memicu beberapa kecenderungan. Pertama,, adanya jargon dari pemerintah daerah yang begitu kuat untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam rangka otonomi daerah. Dengan demikian bagi beberapa daerah yang miskin SDA akan memilih menggali PAD dengan meningkatkan pajak. Bagi daerah kaya sekalipun meningkatkan pajak adalah alternatif yang paling

mudah karena tidak perlu melakukan banyak investasi dibandingkan jika mengeksplorasi SDA. Oleh karena itu tidak heran bila kecenderungan meningkatkan pajak ini terjadi di banyak daerah bahkan daerah yang kaya sekalipun.

Kedua, otoritas yang sangat besar bagi DPRD untuk menyusun APBD dan menyusun anggaran sangat memungkinkan terjadinya korupsi APBD karena tidak ada pengawasan yang sistematis kecuali jika rakyat mempunyai kesadaran yang tinggi. Dengan demikian kembali pada kenyataan bahwa anggaran adalah power relation maka kemungkinan terjadinya suap terhadap DPRD untuk menyetujui pos anggaran tertentu yang tidak dibutuhkan rakyat sangat mungkin terjadi.

Berdasarkan yang terpapar di atas, maka telah memadai kiranya untuk menjelaskan tentang latar belakang pemikiran peneliti serta ke arah mana studi ini akan dilakukan dalam menggarap tema yang sekaligus merupakan judul studi, yakni: **“Peran komisi pemantau legislative(KOPEL) dalam penyusunan APBD kota Makassar tahun 2016”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian seperti yang terpapar dalam Latar Belakang di atas, maka penelitian ini berangkat dari pertanyaan dasar yang sekaligus merupakan permasalahan pokok studi, yaitu:

1. Bagaimana peran advokasi KOPEL dalam proses pembuatan APBD 2017 Kota Makassar?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui peran advokasi dalam pembuatan APBD Kota Makassar Tahun 2017.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manakala tujuan penelitian tersebut dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran, baik secara teoretikal maupun praktikal, dalam proses legislasi di Indonesia, khususnya dalam proses pembuatan APBD:

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian ini akan memberikan sumbangan mengenai proses pembuatan APBD oleh DPRD
- b. Dalam wilayah akademis, memperkaya khasanah kajian Ilmu politik untuk perkembangan keilmuan.

2. Manfaat Praktis

- a. Agar menjadi masukan dan referensi untuk melakukan evaluasi dalam hal pembuatan perda yang demokratis dan sesuai kebutuhan masyarakat.
- b. Sebagai salah satu prasyarat memperoleh gelar sarjana ilmu politik

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORITIS

A.Tinjauan Karya Terdahulu

1. Mekanisme Pengelolaan Anggaran Pembangunan Infrastruktur di desa Bululoe

Pengelolaan keuangan desa adalah unsure penting bagi desa karena mempunyai tujuan mensejahterakan rakyat dengan memaksimalkan pencarian sumber pendapatan sebagai modal atau dana didalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Pengelolaan keuangan Desa Bululoe dituangkan dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes), yang mana didalam APBDes sudah tercantum daftar belanja dan rencana pengeluaran desa selama satu tahun ke depan. Sumber kas desa antara lain diperoleh dari pelayanan-pelayanan desa serta retribusi. Diproyeksikan bahwa pendapatan desa dialokasikan untuk anggaran rutin/pegawai diperuntuhkan bagi pemerintah desa dan BPD. Kemudian anggaran juga akan diberikan untuk PKK, pelaksanaan musyawarah, pembangunan desa, lembaga masyarakat desa (LMD) kegiatan olahraga serta pembangunan fisik.

Sementara dana untuk membiayai pengeluaran belanja lanagsung, antara lain untuk belanja pegawai/honorarium, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Dan pengeluaran belanja tidak langsung, yaitu belanja penghasilan tetap, belanja

tunjangan, belanja hibah kepada kelompok masyarakat, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan kepada lembaga dan belanja tidak terduga.

Keuangan desa tentang sumber pendapatan desa, yaitu berdasarkan pendapatan asli Desa Bululoe, kemudian bantuan dari pemerintah kabupaten jenepono berupa bagian yang di peroleh dari pajak dan retribusi serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten. Selain itu bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Beberapa hal yang memuat dalam keuangan desa ini merupakan hal yang baru bagi pemerintah Desa Bululoe karena selama ini mereka belum terbiasa untuk berkreasi mencari pendapan asli desa.³

2. Akuntabilitas Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan Desa (Apndes) Studi Pada Alokasi Dana Desa Tahun Anggaran 2011 Didesa Sareng Kec. Geger Kab. Madiun.

Akuntabilitas merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan good governance khususnya pada instansi pemerintah. Perwujudan Akuntabilitas dapat dilakukan dengan menerapkan prinsip-prinsipnya. Tujuan dari penerapan prinsip tersebut agar pemerintah dapat meningkatkan kinerja secara efektif dan transparan didukung dengan komitmen yang kuat untuk melaksakannya. Pemerintah desa sareng kec. Geger kab. Madiun merupakan instansi pemerintahan desa yang mendukung terwujudnya *good governance khususnya Akuntabilitas*. Akuntabilitas tersebut salah satunya terdapat

³ Sudarni, *Politik Anggaran Dalam Pembangunan Infrastruktur di desa bululoe ke. Turatea kab. Jenepono. Skripsi* (Makassar : Fak. Ushuluddin Filsafat dan Politik UIN Alauddin , 2014

dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) yang menjadi anggaran tahunan untuk melaksanakan program-program desa.

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis Akuntabilitas dalam pengelolaan (APBDes) di pemerintahan desa Sareng kec. Geger kab. Madiun pada alokasi dana desa (ADD). Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Adapun narasumber dalam penelitian ini terdiri dari kepala desa sareng, tim pengelola ADD desa sareng, wakil Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) , ketua posyandu lansia, ketua UP2K PKK, dan perwakilan masyarakat desa sareng.⁴

3. Analisis Penggunaan Anggaran Sebagai Alat Pengendalian Belanja Barang Dan Jasa Pada Pemerintah Kota Bau Bau

Berdasarkan dari hasil analisis terhadap kondisi yang dijumpai dalam penelitian seperti dibahas dalam bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Anggaran bagi pemerintah kota Baubau diibaratkan sebagai “darah dan urat nadi”, desain teknis atau cetak biru serta pengendalian jalannya pembangunan dan pemerintahan di kota Baubau, 2. Pemerintah Kota Baubau telah menerapkan fungsi penggunaan anggaran sebagai pengendalian belanja barang dan jasa dengan jalan membandingkan antara kinerja actual dan kinerja yang dianggarkan, memperhatikan selisih antara anggaran yang direncanakan dengan yang terealisasi, melakukan revisi antara standar harga atau biaya yang ada di pasaran dengan target anggaran, menemukan sebab-sebab terjadinya *overspending* dan *underspending* dalam belanja barang

⁴ Agisma Dyah Fastasri, *Analisis Dana Desa Dalam Formulasi Kebijakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Jember*, skripsi Jember : Universitas Jember, 2013.

dan jasa, 3. Ada kecenderungan terjadi *overspending* dalam menerapkan fungsi penganggaran barang dan jasa di pemerintahan kota Baubau sebagai akibat belum adanya pemahaman secara baik setiap SKPD terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta belum adanya uji kelayakan atau appraisal secara akademis terhadap pembelanjaan barang dan jasa, 4. Nilai-nilai yang dianut dalam menggunakan dan mengembangkan anggaran di Pemerintah Kota Baubau meliputi: nilai-nilai demokrasi, keterbukaan dan kejujuran. Nilai-nilai ini senantiasa merujuk pada amanah penerapan anggaran berbasis kinerja sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.⁵

4. Pelaksanaan Anggaran Fleksibel Sebagai Alat Pengendalian Biaya Produksi Pada PT. Semen Tonasa Di Kabupaten Pangkep.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan maka akan disajikan beberapa kesimpulan yaitu sebagai berikut : 1. Dalam menyusun anggaran biaya produksi khususnya pada PT. Semen Tonasa di Kabupaten Pangkep dengan menggunakan anggaran statis didasari pada tingkat aktivitas 3.915.157 ton tetapi yang terjadi (realisasi) sebesar 3.868.704 ton. Hal ini dianggap tidak menguntungkan karena realisasi tidak sesuai dengan target, hal ini disebabkan karena adanya keterlambatan teknis, kerusakan mesin, pembahasan suplai bahan baku, sehingga mempengaruhi total biaya produksi. 2. Dari hasil analisis varians biaya produksi dalam penyusunan

⁵ REYNI PRASETIANI, *Analisis Penggunaan Anggaran Sebagai Alat Pengendalian Belanja Barang Dan Jasa Pada Pemerintah Kota Bau Bau*, skripsi, Makassar, Universitas Hasanuddin, 2012.

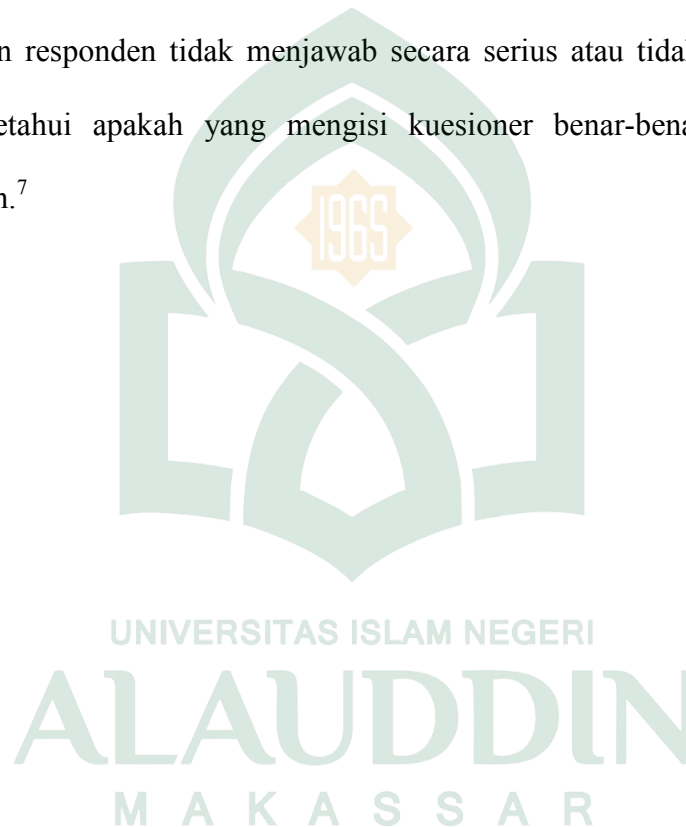
anggaran biaya bahan baku langsung, yang menunjukkan bahwa penerapan anggaran belum dilakukan secara efisien, hal ini disebabkan karena kurang tepatnya pengendalian biaya bahan baku langsung khususnya pada PT. Semen Tonasa. Kemudian untuk variansi anggaran biaya tenaga kerja langsung terdapat selisih yang unfavorabel, hal ini disebabkan karena tidak efektifnya pelaksanaan anggaran biaya tenaga kerja langsung sebagai alat pengendalian. Dan disamping itu varians biaya overhead pabrik terdapat selisih yang unfavorabel karena adanya selisih antara anggaran dengan realisasi biaya overhead pabrik.⁶

5. Pengaruh Penyusunan Anggaran Partisipatif Terhadap Kinerja Manajerial Pada Perguruan Tinggi Swasta (Studi Empirik Pada Perguruan Tinggi Swasta Kopertis Wilayah IX Sulawesi).

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini memiliki banyak keterbatasan. Keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Jumlah perguruan tinggi swasta yang dijadikan sampel sangat sedikit. Hal ini menyebabkan tingkat generalisasi dari hasil penelitian sangat rendah, 2. Penggunaan instrumen pengukuran kinerja manajerial dengan menggunakan metode *self-rating* yang dapat menimbulkan kemurahan hati dalam menilai kinerja diri sendiri (*leniency bias*), 3. Penggunaan metode survei melalui penyebaran kuesioner dapat menyebabkan peneliti tidak dapat mengetahui secara pasti apakah partisipasi yang sebenarnya bukan partisipasi semu (*pseudoparticipation*), dan kesimpulan yang diambil hanya berdasarkan data yang

⁶ ASWAR SUDARMIN, *Pelaksanaan Anggaran Fleksibel Sebagai Alat Pengendalian Biaya Produksi Pada PT. Semen Tonasa Di Kabupaten Pangkep*, skripsi, Makassar, Universitas Hasanuddin, 2012.

terkumpul melalui penggunaan instrumen penelitian tertulis. Hal ini terjadi karena peneliti tidak melakukan wawancara langsung dan tidak terlibat secara langsung dalam aktivitas perusahaan sehingga tidak dapat mengetahui kondisi perusahaan yang sebenarnya dan 4. Karena menggunakan kuesioner, kemungkinan dapat terjadi suatu respon bias dari responden yang dapat disebabkan beberapa hal, yaitu: (a) kemungkinan responden tidak menjawab secara serius atau tidak jujur, (b) peneliti tidak mengetahui apakah yang mengisi kuesioner benar-benar responden yang bersangkutan.⁷



⁷ Maria Yessica Halik, *Pengaruh Penyusunan Anggaran Partisipatif Terhadap Kinerja Manajerial Pada Perguruan Tinggi Swasta (Studi Empirik Pada Perguruan Tinggi Swasta Kopertis Wilayah IX Sulawesi)*, skripsi, Makassar, Universitas Hasanuddin, 2013.

B. Tinjauan Teoritis

1. Fungsi Legislasi

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “legislation” yang berarti 1) perundang-undangan dan 2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “legislation” berasal dari kata kerja “to legislate” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses. Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislative untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian perundang-undangan dalam arti luas.

Pada hakekatnya fungsi utama dari legilatif adalah membuat undang-undang (legislasi), hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti

fungsi pengawasan (controlling) juga merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran

(budgeting) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah APBD setiap tahun anggaran.⁸

Maka yang menjadi fungsi pokok dari DPRD adalah pembentukan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam konsep demokrasi menempatkan partisipasi sebagai intinya, berarti menghendaki diikutsertakannya masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*).

Pembuatan kebijakan hukum merupakan tindakan politik sehingga dalam proses Rancangan Peraturan Daerah terjadi tiga proses pelaksanaan fungsi sistem politik yaitu fungsi input, fungsi pengolahan dan fungsi output.

Input dibedakan menjadi dua yaitu tuntutan dan dukungan yang keduanya merupakan tindakan politik yang sangat beragam sifat dan jenisnya. Tidak semua tuntutan dan dukungan, baik yang berasal dari individu maupun kelompok yang ada dalam masyarakat dapat terpenuhi secara memuaskan untuk menjadi output.⁹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga ini mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

⁸ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik: Suatu Studi Awal Dalam Pencarian Analisa Sistem Perwakilan politik di Indonesia*, Imu dan Budaya, Edisi 2, tahun V, Jakarta : Penerbit Universitas Nasional, hal. 48-52.1982.

⁹ David Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York : John Willey and Sons Inc, hal. 57-69 : David Easton, *A Framework*, hal.120.1965.

Secara umum yang dimaksudkan dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah. Hal ini ditegaskan pada pasal 42, UU No 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
2. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

Dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2004, Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya dimulai dari: tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, Perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kedelapan tahapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap Pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam menyusun APBD tahun 2016, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut¹⁰ :

1. Dalam rangka memberikan pelayanan masyarakat secara lebih optimal dan sebagai wujud tanggung jawab pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, agar pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD tahun anggaran 2016 secara tepat waktu, yaitu paling lambat tanggal 31 Desember 2015.
2. Sejalan dengan hal tersebut, diminta kepada Pemerintah Daerah agar memenuhi jadwal proses penyusunan APBD, mulai dari penyusunan dan penetapan.

¹⁰ Permendagri No.37 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2016.

Dalam pembahasan ini akan diuraikan lima aspek yaitu lokasi penelitian, tipe dan dasar penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data. Kelima aspek tersebut akan diuraikan lebih lanjut.

2. Kebijakan Publik

Agar pemaparan kebijakan publik lebih jelas sebelum membahas kebijakan publik terlebih dahulu akan dibahas pengertian kebijakan dan pengertian publik. Baru setelah kedua pengertian tersebut dibahas dilanjutkan kemudian pengertian kebijakan publik.

Istilah policy (kebijakan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.

Secara Etimologis, istilah Kebijakan (policy) berasal bahasa Yunani, Sangsekerta, dan Latin. Dimana istilah kebijakan ini memiliki arti menangani masalah-masalah publik atau pemerintahan¹¹. Secara umum, saat ini kebijakan lebih dikenal sebagai keputusan yang dibuat oleh lembaga pemerintah, yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi dimasyarakat dalam sebuah negara¹².

Seorang ahli, Anderson merumuskan bahwa kebijakan itu adalah *A purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with problem or matter*

¹¹ William Dunn, Pengantar Analisa Kebijakan Publik (Edisi II), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999. Hal. 51

¹² Hal 32.

*of concern*¹³ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Sedangkan pengertian publik; dalam bukunya, Islamy menjelaskan: Kata publik mempunyai dimensi arti agak banyak, secara sosiologis kita tidak boleh menyamakan dengan masyarakat¹⁴. Perbedaan pengertian masyarakat diartikan sebagai “sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama –sama”. Didalam masyarakat tersebut norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya.

Dilain pihak kata publik diartikan sebagai “kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama”. Tidak ada norma yang mengikat /membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat, karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasinya) secara jelas. Satu hal yang menonjol mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama.

Untuk selanjutnya pengertian publik sebagaimana yang telah diuraikan diataslah yang digunakan sebagai pembatas. Selanjutnya pengertian kebijakan publik (public policy), Dye memberikan definisi kebijakan publik sebagai “is whatever governments choose to do or not to do”. Edwards dan Sharkansky mengartikan public policy yang hampir mirip dengan definisi Dye tersebut diatas, yaitu sebagai berikut: “.....is what governments say and do, or not do. It is the goals or purpose of

¹³ Anderson, Public Policy Making Hoolt, Rinehart and Weston, NewYork hal 77.1979.

¹⁴ Islamy, Agenda Kebijakan Administrasi Negara, Universitas Brawijaya, Malang hal 23.1998.

governments programs...¹⁵” (“adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah....”).

Edwards dan Sharkansky kemudian mengatakan bahwa kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Kemudian, berkaitan dengan definisi kebijakan Anderson yang telah dikemukakan diatas, Anderson mengatakan “*public policies are those policies developed by governmental bodies and official*”¹⁶. Berdasarkan pengertian dari Anderson tentu saja pengertian kebijakan dapat dijabarkan sebagaimana diartikan Anderson pada uraian sebelumnya. Jadi menurut Anderson setiap kebijakan yang dikembangkan oleh badan atau pejabat pemerintah dapat disebut kebijakan publik. Kebijakan publik tidak hanya yang dibuat oleh lembaga/ badan negara tertinggi/tinggi saja, seperti dinegara kita MPR dan Presiden tetapi juga oleh badan/pejabat disemua jenjang pemerintahan.

Sofian Effendi memberikan batasan kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah yang ada dalam masyarakat yang antara lain tidak mau bertanggungjawab. Jadi kebijakan publik

¹⁵ Edwards dan Sharkansky dalam Islamy, Agenda Kebijakan Administrasi Negara, Universitas Brawijaya, Malang hal 58.1998.

¹⁶ Anderson, Public Policy Making Hoolt, Rinehart and Weston, NewYork hal 30.1979.

merupakan tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat yang orang lain tidak mau mengatasinya¹⁷.

Sedangkan menurut Dye kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, lebih jauh lagi dikatakan bahwa pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, harus ada tujuannya (objek). Dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan-tindakan pemerintah.

Dari berbagai definisi diatas, pada dasarnya yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah semua tindakan pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, untuk mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat, bentuknya berupa Peraturan perundang-undangan atau program-program.

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan, apalagi kebijakan itu berupa Peraturan atau Peraturan Daerah, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut.

Suatu kebijakan atau Peraturan dibuat bukan untuk kepentingan politik (misalnya guna mempertahankan status quo pembuat keputusan) tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan. Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam perumusan kebijakan, Charles Lindblom,

¹⁷ Sofian, Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Menghadapi Era Tinggal Landas, Solo hal 15.1990

menuturkan bahwa pembuatan kebijakan negara (Public-Policy-making) itu pada hakekatnya merupakan *“an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are moved uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies”*¹⁸.” (merupakan proses politik yang amat kompleks dan analisis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan negara itulah yang membuahkan hasil yang disebut kebijakan).

Raymond Bour merumuskan pembuatan kebijakan negara sebagai proses transformasi atau pengubahan input-input politik menjadi output-output politik. Sementara kalau kita mengikuti pendapat Anderson¹⁹ membedakan pengertian pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan dengan mengatakan: pembuatan kebijakan atau *policy formulation* sering disebut juga *policy making* dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan karena pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan sesuatu alternatif yang bersaing mengenai sesuatu hal dan selesai sampai disitu. Sedangkan *policy making* meliputi banyak pengambilan keputusan. Jadi menurut Tjokroamidjoyo, apabila pemilihan alternatif itu sekali dilakukan dan selesai, maka kegiatan itu disebut pembuatan keputusan, sebaliknya bila pemilihan

¹⁸ Charles Lindblom dalam Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, Rienika Cipta, Jakarta, 1990 hal 54.

¹⁹ Anderson, Public Policy Making Hoolt, Rinehart and Weston, NewYork, 1979, hal 95.

alternatif itu terus-menerus dan tidak pernah selesai, maka kegiatan tersebut dinamakan perumusan kebijakan.

Dalam definisi diatas dapat dilihat dengan jelas adalah bahwa pelaku yang melahirkan kebijakan adalah pemerintah. Dimana untuk melahirkan suatu kebijakan tidaklah dapat dilakukan hanya dalam waktu yang seketika. Namun untuk membuat suatu kebijakan dibutuhkan suatu proses yang sering disebut dengan proses pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan itu sendiri memiliki makna sebagai serangkaian aktivitas intelektual yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu. Adapun tahapan yang harus dilalui dalam proses pembuatan kebijakan adalah penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, serta evaluasi kebijakan. Skripsi ini membatasi tahapan kebijakan public sampai pada formulasi kebijakan.



3. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

1. Pengertian APBD

Menurut UU No. 33 tahun 2004, “Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD”. Pada Permendagri Nomor 11 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember”.

Menurut Saragih “APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)”. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Struktur APBD

Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah, maka akan membawa konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk terhadap struktur APBD. Sebelum UU Otonomi Daerah dikeluarkan, struktur APBD yang berlaku selama ini adalah anggaran yang berimbang dimana jumlah penerimaan atau pendapatan sama dengan jumlah pengeluaran atau belanja. Kini struktur APBD mengalami perubahan bukan lagi anggaran berimbang, tetapi disesuaikan dengan

kondisi keuangan daerah. Artinya, setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing daerah.

Adapun struktur APBD berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006, “Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari: 1. Pendapatan Daerah, 2. Belanja Daerah, dan 3. Pembiayaan Daerah”.

1. Anggaran pendapatan daerah, terdiri atas:

- Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.

- Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus.

- Pendapatan lain-lain yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

2. Anggaran belanja daerah, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.

3. Pembiayaan daerah, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

3. Tahapan Penyusunan APBD

Sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menegaskan bahwa dokumen perencanaan yang harus ada di daerah untuk jangka panjang dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

Dokumen tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang wajib disusun oleh Kepala Daerah terpilih. Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 5 ayat (2) yang menegaskan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) ini dirinci tiap tahun untuk dijadikan sebagai Rencana Tahunan Daerah yang dikenal dengan nama Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang harus ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Gubernur). Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 82 ayat (2) bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan.

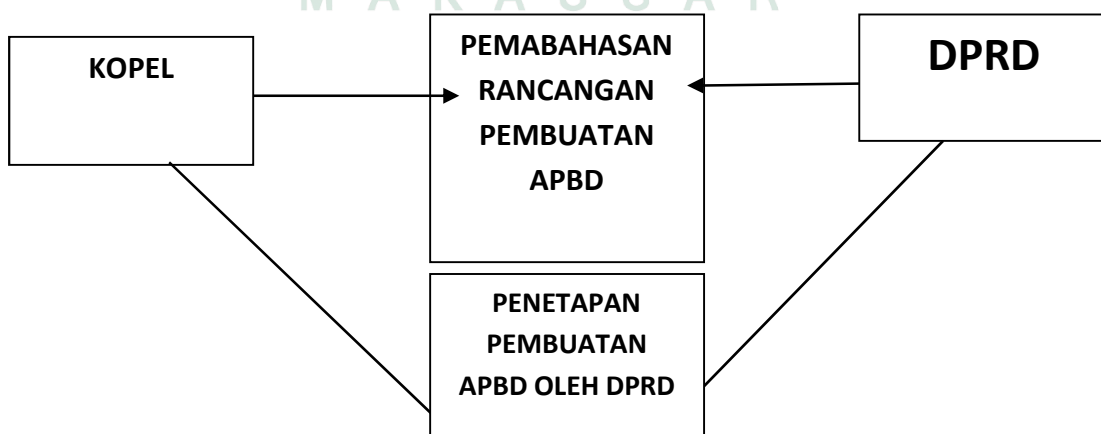
Oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selanjutnya menjabarkan RPJMD yang sudah ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun ke dalam Rencana

Strategis (Renstra SKPD). Renstra SKPD ini berisi rencana tugas masing-masing unit dalam SKPD, yang secara keseluruhan digabung menjadi Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Rencana Strategis SKPD (Renstra SKPD) tersebut selanjutnya dirinci untuk tiap tahun sebagai Rencana Tahunan yang dikenal dengan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD) dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang sudah ditetapkan.

Sebelum melakukan penyusunan anggaran kinerja (APBD), dokumen-dokumen perencanaan di daerah seperti dikemukakan di atas yaitu RPJPD, RPJMD dan RKPD merupakan rangkaian dokumen yang menjadi dasar bagi penyusunan APBD atau pengelolaan keuangan daerah, seperti yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (Pasal 25 ayat 2) bahwa : RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

persetujuan. Sebelum disetujui, DPRD membahas RAPBD berdasarkan tata tertib yang ada.

Kerangka Konseptual



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di kantor komisi pemantau legislative(kopel) kota makassar. Alasan memilih lokasi penelitian ini karena penulis tertarik mengamati fungsi KOPEL dalam penyusunan APBD kota Makassar dan penetapan APBD di DPRD kota Makassar tahun 2016.

B. Tipe dan Dasar Penelitian

Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif untuk menghasilkan temuan atau kebenaran yang disebut kebenaran inter subyektif, yakni kebenaran yang dibangun dari jalinan berbagai faktor yang bekerjasama, seperti perilaku pada beberapa individu atau kelompok. Kebenaran merupakan bangunan (konstruksi) yang disusun oleh peneliti dengan cara mencatat dan memahami apa yang terjadi dalam interaksi sosial kemasyarakatan.²⁰ Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus yang menelaah suatu kasus yakni perda APBD dalam fase spesifik yang dilakukan secara intensif, mendalam dan komprehensif²¹.

²⁰Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu social*, 2006. Hal 5.

²¹Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, 2008.Hal 20.

Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati.²² Penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisis proses pembentukan Peraturan Daerah APBD Kota Makassar.

C. Jenis Data

Pada penelitian ini, penulis menggunakan data yang menurut penulis sesuai dengan obyek penelitian dan mampu memberikan gambaran tentang obyek penelitian. Adapun jenis data yang digunakan yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diolah kembali yang diperoleh langsung dari informan, dimana penulis mengumpulkan data melalui komunikasi langsung dengan para informan yang akan dilakukan dengan menggunakan beberapa alat untuk membantu dalam penelitian diantaranya alat tulis dan perekam.

2. Data Skunder

Data skunder yang dimaksudkan penulis adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Dari tahap studi pustaka, data yang diperoleh tidak hanya data umum berupa perda, namun juga data-data penunjang lainnya. Tahap ini menjadi penting karena member latar belakang konseptual dari pembentukan legislasi di daerah, baik dalam teori maupun praktek.

²²Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 2006. Hal 4

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Wawancara.
2. Studi Pustaka.

1. Wawancara (interview)

Wawancara dilakukan terhadap pejabat yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi daerah tentang APBD kota Makassar tahun 2016. Oleh karena itu diperlukan upaya yang selektif dalam memilih narasumber dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang optimal. Narasumber yang diwawancarai terdiri dari unsur :

-LSM: LSM disini yaitu KOPEL (Komisi Pemantau Legislatif).

2. Studi Pustaka

Studi Pustaka dilakukan melalui pencarian data dalam bentuk berita, artikel, hasil kajian, dan data yang dihasilkan oleh KOPEL dan fungsi DPRD

E. Teknik Analisis Data

Untuk menganalisa data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini, maka digunakan teknik analisa kualitatif, yaitu analisis deskriptif kualitatif.²³ Proses analisis data akan dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data berlangsung. Analisa data akan dilakukan melalui tiga alur yakni; reduksi data, sajian data, penarikan kesimpulan atau verivikasi.

²³Burhan Bungin. Hal 83 .

1. Reduksi data

Dengan banyaknya data yang akan diperoleh selama di lapangan maka peneliti akan melakukan reduksi data dari hasil wawancara dengan cara merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, membuat kategorisasi mengenai legislasi, serta membuat memo dan rekaman, sehingga data dari informan lebih teratur dan sistematis. Dengan demikian proses reduksi data ini akan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2. Sajian Data

Setelah data direduksi, maka perlu diadakan penyajian data. Dalam penelitian ini penyajian data dari hasil wawancara, penulis akan membuat susunan informasi yang diperoleh berupa deskripsi, kemudian menganalisis data tersebut dan melihat fenomena dalam hal ini, APBD.

3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Tahap terakhir dalam analisa data adalah penarikan kesimpulan yang sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal, dari berbagai hal yang akan ditemui dalam pengumpulan data mengenai legislasi. Penulis kemudian akan melakukan pencatatan pola-pola, pernyataan-pernyataan, konfigurasi-konfigurasi, alur sebab akibat dan berbagai proposisi. Hal ini kemudian diverifikasi dengan temuan-temuan data selanjutnya dan akhirnya sampai pada penarikan kesimpulan akhir, kesimpulan diverifikasi oleh penulis selama penelitian berlangsung.

BAB IV

PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Fungi komite pemantau legeslatif dalam penyusunan APBD kota makassar Tahun 2016 .

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka pada bab ini akan dijelaskan secara mendalam mengenai sejauh mana bentuk Peran komite pemantau legislatif dalam pembuatan APBD di Kota Makassar tahun 2017.

Dalam Bab ini penulis akan membahas mengenai Status dan kedudukan DPRD, Tugas dan wewenang DPRD serta APBD kota Makassar tahun 2016.

1. Susunan, Kedudukan dan Fungsi Komite Pemantau Legislatif di kota Makassar.

Dalam melaksanakan tugas, wewenang, hak dan kewajibannya Komite pemantau legislatife berpegang pada ketentuan tata tertib di kota makassar. Adapun kedudukan Komite pemantau legislatif kota makassar, yakni Komite pemantau legislatife (kopel) merupakan lemabaga Non Government Organization (NGO) didirikan oleh sejumlah aktivis angkatan tahun 1998 yang terdiri dari mahasiswa dan jurnalis yang saat ini banyak melakukan peliputan di DPRD. Latar belakang pendirian lembaga ini cukup sederhana, ingin melihat lembaga wakil rakyat berfungsi sebagaimana mestinya. DPRD sebagai wakil rakyat benar-benar difungsikan, tidak hanya sekedar stempel dan justifikasi sebuah kebijakan

dipaksakan oleh eksekutif untuk di setuju oleh DPRD sebagai wakil rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, susunan struktur komite pemantau legislatif di kota makassar terdiri atas beberapa komponen serta memiliki fungsi setiap komponen tersebut.

Komite pemantau legislatif mempunyai fungsi:

- a. Berfungsi sebagai pemantuan kinerja anggota legislatif ,
- b. Berfungsi sebagai kontroling dalam penyusunan dan penetapan APBD
- c. Berfungsi sebagai pengawalan jalannya peraturan daerah

2. Tugas dan Wewenang Komite pemantau legislatif (KOPEL) kota Makassar

a. Tugas komite pemantau legislatif

- Badgeting dan pengawasan.
- Mensosialisasikan serta melakukan pendampingan kepada masyarakat terkait tentang kinerja anggota legislatif.
- Melakukan pendampingan serta memberikan penguatan pada kelompok masyarakat khususnya parlemen group yang menjadi kelompok dampingan komite pemantau legislatif.
- Melakukan peran-peran intermediary antara anggota DPRD sebagai wakil rakyat dan masyarakat sebagai konstituen.
- Melakukan analisa dan penilaian dalam penyusunan APBD

- Mengkritisi kinerja anggota legislatif

b. Wewenang komite pemantau legislaif

- Memantau jalannya penetapan APBD serta mengkritisi

- Hanya memberikan saran dalam penyusunan APBD

- Lembaga komite pemantau legislatif (KOPEL) sama halnya mempunyai hak dengan lembaga independent lainnya

3. Struktur serta fungsi anggota komite pemantau legislatif(KOPEL) di Kota Makassar.

a. Direktorat

Bertanggung jawab penuh atas jalannya roda organisasi, melakukan kerja sama antar lembaga, serta bertanggungjawab atas urusan eksternal lembaga.

b. Dewan Pakar/Staf Ahli:

Memberikan masukan, saran kepada manajemen organisasi

c. Wakil Direktur:

Membantu direktur dalam menjalankan roda organisasi dan bertanggungjawab atas urusan internal lembaga, melakukan monitoring atas program masing-masing divisi.

d. Kepala Sekretariat & Kelembagaan

Bertanggung jawab atas rumah tangga organisasi antara lain meliputi administrasi kesekretariatan dan operasional kantor serta pengembangan lembaga- lembaga otonom. Memberikan laporan perkembangan sekretariat dan kelembagaan kepada direktur/wakil direktur secara berkala.

e. Manager Keuangan:

Bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan organisasi, pelaporan dan audit serta memberikan laporan perkembangan keuangan lembaga kepada direktur/wakil direktur secara berkala.

f. Divisi Advokasi Kinerja Keuangan daerah:

Bertanggung jawab atas kajian dan analisa APBD pemerintah daerah, memberikan penilaian atas hasil analisa anggaran untuk dijadikan alat advokasi kepada DPRD maupun Pemerintah daerah. Memberikan laporan kepada Direktur/Wakil Direktur atas perkembangan yang terjadi dalam kaitannya dengan kinerja keuangan daerah yang diadvokasi dan lain-lain yang terkait dengan divisinya.

g. Divisi Advokasi Kinerja DPRD dan pendampingan masyarakat sipil:

Bertanggung jawab atas pemantauan kinerja anggota DPRD terutama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD antara lain Legislasi, budgeting dan pengawasan. Bertanggung jawab melakukan pendampingan dan memberikan

penguatan pada kelompok masyarakat sipil khususnya Parlemen Group yang menjadi kelompok dampingan KOPEL dan melakukan peran-peran intermediary antara anggota DPRD sebagai wakil rakyat dan masyarakat sebagai konstituen. Memberikan laporan kepada Direktur/Wakil Direktur atas perkembangan yang terjadi dalam kaitannya dengan kinerja DPRD dan penguatan kelompok dampingan KOPEL serta hal-hal lain yang terkait dengan divisinya.

h. Divisi Riset, Data dan Pengembangan:

Bertanggung jawab terhadap pendokumentasian hasil program lembaga, melakukan kajian/riset untuk kepentingan pengembangan organisasi. Memberikan laporan kepada Direktur/Wakil Direktur atas hasil riset/penelitian yang telah dilakukan oleh organisasi.

i. Lembaga Otonom (Speksi, Penerbitan, Kopel Online, Kuliner Area):

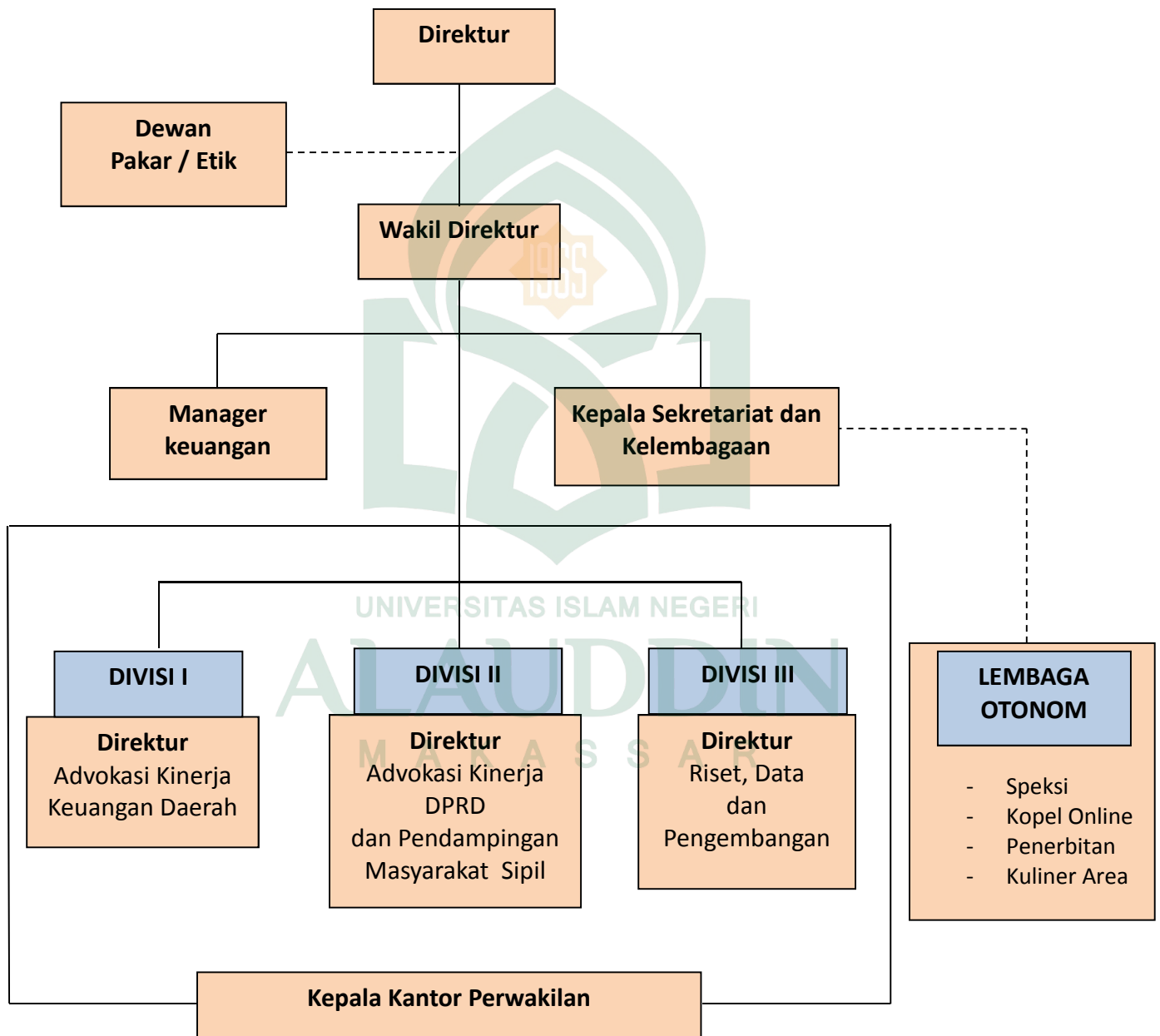
Bertanggung jawab atas fund raising lembaga, mengembangkan dan mencari sumber-sumber pendanaan melalui lembaga-lembaga otonom yang dibentuk organisasi. Berkoordinasi dengan Kepala Sekretariat serta memberikan laporan perkembangan kepada Direktur/Wakil Direktur.

j. Kantor-Kantor Perwakilan :

Organisasi dapat membentuk kantor-kantor perwakilan untuk memudahkan koordinasi dan advokasi lembaga. Kantor perwakilan dipimpin oleh seorang Kepala

Perwakilan dan bertanggung jawab serta memberikan pelaporan kepada direktur/wakil direktur.

Adapun bagan struktur komite pemantau legislatif Kota Makassar



3. APBD Kota Makassar tahun 2016

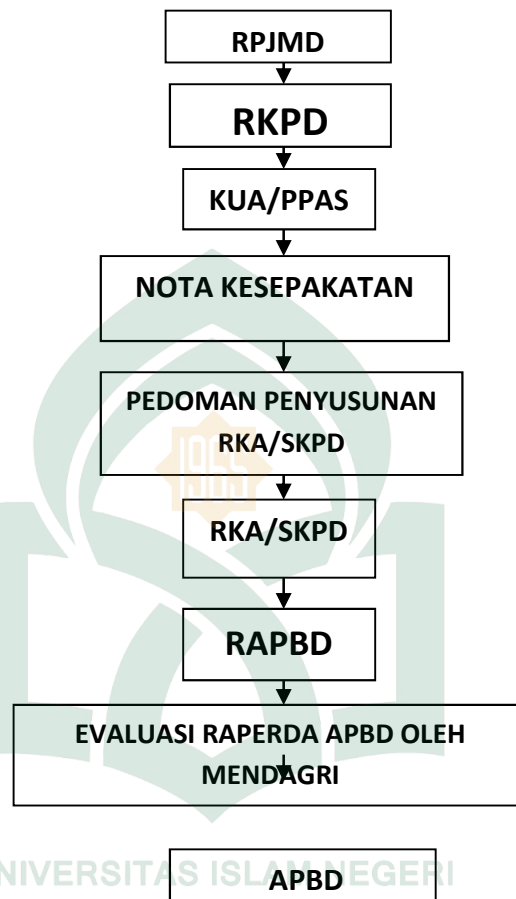
Komite pemantau legislatif (KOPEL) sangat berperan penting dalam penyusunan APBD yang disusun oleh DPRD Kota Makassar yaitu memberikan saran serta mengkritisnya. Dalam penyusunan tersebut, Komite pemantauan legislatif (KOPEL) menganalisa setiap anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah (Kota Makassar) sebelum ditetapkan di tahun anggaran 2017. Adapun anggaran yang di realisasikan untuk anggaran di tahun 2017 sebagai berikut :

Laporan realisasi anggaran tahun anggaran 2016 terdiri atas :

1	Pendapatan			
a.	Pendapatan Asli Daerah	Rp	971.859.753.605,76	
b.	Dana Perimbangan	Rp	1.992.747.630.282,00	
c.	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	Rp	582.042.771.557,30	
	Jumlah Pendapatan			Rp 3.546.650.155.445,06
2	Belanja			
a.	Belanja Tidak Langsung			
1)	Belanja Pegawai	Rp	1.265.416.038.170,00	
2)	Belanja Bunga	Rp	583.283.988,69	
3)	Belanja Subsidi	Rp	-	
4)	Belanja Hibah	Rp	76.328.270.950,00	
5)	Belanja Bantuan Sosial	Rp	47.161.000,00	
6)	Belanja Bagi Hasil	Rp	-	
7)	Belanja Bantuan Keuangan	Rp	1.097.743.000,00	
8)	Belanja Tidak Terduga	Rp	82.616.150,00	
				Rp 1.343.555.113.258,69
b.	Belanja Langsung			
1)	Belanja Pegawai	Rp	185.063.908.996,00	
2)	Belanja Barang	Rp	1.115.184.992.271,00	
3)	Belanja Modal	Rp	634.536.951.557,00	
				Rp 1.934.785.852.824,00
	Jumlah Belanja			Rp 3.278.340.966.082,69
	Surplus/ (Defisit)			Rp 268.309.189.362,37
3	Pembiayaan			
a.	Penerimaan	Rp	144.735.329.987,36	
b.	Pengeluaran	Rp	239.635.668.579,00	
	Jumlah Pembiayaan Neto			Rp (94.900.338.591,64)
	Sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan			Rp 173.408.850.770,73

Sumber: penetapan anggaran anggota DPRD kota makassar tentang APBD Tahun 2016.

4. Proses Pembuatan APBD Tahun 2016



Gambar diatas menunjukkan proses pembuatan APBD 2016, dimana pada tahap awal dimulai dengan penyusunan RPJMD sampai kepada APBD tahun 2016. Dalam beberapa tahapan diatas DPRD terlibat pada tahap KUA/PPAS serta pada tahap RAPBD menjadi APBD.

a. Penyusunan RPJMD dan RKPD

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode lima (5) tahun yang memuat

penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode satu (1) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP Nasional, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Penjaringan aspirasi masyarakat ini diwujudkan dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Provinsi dan forum SKPD/gabungan SKPD dimana keduanya merupakan kegiatan yang berkesinambungan.

Menurut sekretaris komisi C DPRD kota Makassar Syamsuddin Kadir, SP:

“Pada Musrenbangi, anggota DPRD yang berasal dari daerah pemilihan diberikan undangan oleh pemerintah daerah untuk hadir dan bersama-sama melakukan penjaringan aspirasi melalui wadah Musrenbang tersebut”²⁴.

²⁴ Syamsuddin kadir , anggota komisi C DPRD. Wawancara tanggal 3 juli 2016.

Berdasarkan hasil Musrenbang tersebut, anggota DPRD yang bersangkutan kemudian diberikan resume tentang hasil Musrenbang yang telah dihadiri. Hal ini dimaksudkan agar menjadi bahan pembandingan terhadap RAPBD yang diajukan oleh Gubernur nantinya. Selain itu, anggota DPRD juga melakukan penyerapan aspirasi masyarakat melalui mekanisme partai. RKPD merupakan penjabaran RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD. Dari segi kerangka waktu, penyusunan dokumen RKPD harus diselesaikan pada setiap bulan Mei, sedangkan dokumen APBD harus sudah disahkan paling lambat tanggal 1 Desember. Substansi RKPD memuat program dan kegiatan SKPD dan dokumen RKPD merupakan acuan bagi SKPD dalam menyempurnakan Renja SKPD untuk tahun yang sama. Proses penyusunan RKPD dilakukan secara paralel dan sifatnya saling memberi masukan dengan proses penyusunan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD).

b. Penyusunan KUA dan PPAS

Kebijakan Umum APBD (KUA) adalah. Kebijakan Umum APBD memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian memuat langkah-langkah kongkrit dalam pencapaian target.

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. -Prioritas disusun berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban daerah berupa prioritas pembangunan daerah, SKPD yang melaksanakan dan program/kegiatan yang terkait.

- Prioritas disusun berdasarkan rencana pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- Prioritas belanja diuraikan menurut prioritas pembangunan daerah, sasaran, SKPD yang melaksanakan.
- Plafon anggaran sementara diuraikan berdasarkan urusan dan SKPD, program dan kegiatan, belanja tidak langsung (belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga).

Rancangan KUA dan PPAS diawali dengan hasil Musrenbang tingkat provinsi yang diselaraskan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk kemudian dijadikan dasar penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD. Selanjutnya, rancangan Kebijakan Umum APBD diserahkan oleh Gubernur

kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Menurut Kepala Biro Bina Perekonomian, A.M. Yamin, S.E., M.Si,

“Setelah diadakan pemaduserasian antara hasil Musrebang tingkat Provinsi dengan RPJMD, maka dibuatlah Rancangan Kebijakan Umum APBD yang disusun oleh pemerintah daerah dan diajukan oleh Gubernur selaku kepala daerah untuk kemudian dibahas bersama DPRD untuk dijadikan Kebijakan Umum APBD”²⁵.

Dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diperlukan Kebijakan Umum APBD yang disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah untuk selanjutnya dijadikan sebagai dasar penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran sementara APBD Tahun Anggaran 2016.

Penyusunan kebijakan umum APBD (KUA) mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD merupakan rencana kerja tahunan daerah disusun berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam Undang-Undang tersebut setiap pemerintah daerah wajib untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Kebijakan umum APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang bersifat makro merupakan bagian dari rencana jangka panjang daerah dan rencana jangka

²⁵ wawancara hari Kamis tanggal 11 Agustus 2016

menengah daerah disusun dengan memperhatikan dan mengacu pada agenda Pembangunan Nasional, Kebijakan Pemerintah Pusat serta Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran sementara (PPAS) Tahun Anggaran 2016 memuat program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya.

Sebagai langkah awal penyusunan RAPBD, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan dokumen perencanaan yang disebut Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Untuk menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS), Gubernur Sulawesi Selatan mengeluarkan Surat Edaran yang disampaikan kepada setiap Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Surat Edaran Gubernur dimaksud disiapkan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bekerjasama dengan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah yang isinya memuat permintaan kepada setiap SKPD agar menyusun dan menyampaikan Pra Rencana Kegiatan dan Anggaran (Pra RKA-SKPD) yang akan dijadikan bahan untuk menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS). Surat Edaran Gubernur yang telah dikeluarkan untuk

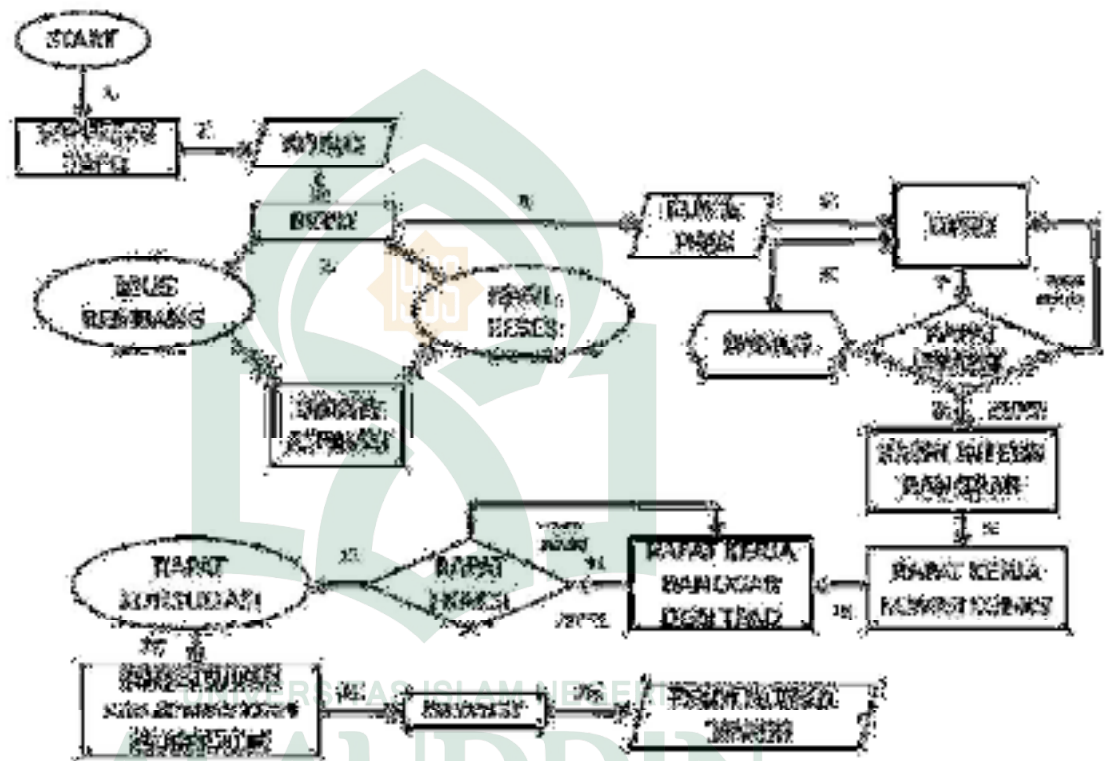
tahun anggaran 2016 yaitu Surat Edaran Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 903/8227/BPKD, tanggal 19 September 2015, Perihal Permintaan Pra RKA-SKPD dalam rangka Penyusunan KUA & PPAS Tahun Anggaran 2016.

Berdasarkan Surat Edaran Gubernur tersebut, setiap Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (Kepala SKPD) dalam lingkup Pemerintah, menyusun Pra Rencana Kegiatan dan Anggaran (Pra RKA-SKPD) menurut bentuk yang telah ditetapkan. Dalam menyusun Pra RKA-SKPD, setiap Unit Kerja yang ada di dalam SKPD masing-masing menyusun rencana kegiatan sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya, sekaligus menetapkan rencana anggaran untuk setiap kegiatan yang direncanakan. Setelah selesai menyusun Pra RKA-SKPD, maka Pra RKA-SKPD tersebut disampaikan oleh masing-masing SKPD kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, dan seterusnya disampaikan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk dijadikan bahan dalam menyusun Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) seperti telah disinggung di atas.

Setelah Rancangan KUA dan PPAS selesai disusun oleh TAPD menurut bentuk dan materi yang telah ditetapkan, Tim ini melalui ketuanya yaitu Sekretaris Daerah menyerahkan kedua dokumen tersebut kepada Gubernur Sulawesi Selatan yang selanjutnya dengan melalui mekanisme administrasi yang telah ditetapkan, Gubernur Sulawesi Selatan menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota makassar dalam rangka pembahasannya. Pembahasan Rancangan KUA

dan PPAS dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Panitia Anggaran DPRD, seperti yang terlihat dalam bagan dibawah ini.

BAGAN ALUR PEMBAHASAN KUA DAN PPAS²⁶



KETERANGAN:

TAPD = TIM ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH

RKPD = RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH

Untuk membahas dokumen tersebut, yang pertama-tama dibahas adalah Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Setelah KUA selesai dibahas

²⁶ Tatib DPRD Propinsi Sulsel Nomor 1 Tahun 2015.

selanjutkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Panitia Anggaran DPRD membahas Rancangan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS), karena PPAS disusun berdasar KUA.

Pembahasan KUA dan PPAS yang dijadwalkan menurut aturan pada bulan Juni dan Juli baru dibahas pada akhir September dan Oktober. Jadwal pembahasan yang terlambat mengakibatkan proses yang terburu-buru dan ketidaktepatan sehingga draf Rancangan KUA dan PPAS yang diserahkan hanya mendapat sedikit perubahan.

Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Makassar meminta Tim Anggaran Pemerintah Daerah setempat untuk merapikan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara APBD 2016. Anggota Badan Anggaran DPRD kota Makassar, Amar Busthanul. mengatakan

*"Hasil rapat internal Badan Anggaran meminta kepada pimpinan DPRD untuk menyampaikan kepada TAPD agar merapikan KUA-PPAS yang akan dibahas. KUA-PPAS yang diserahkan ke DPRD masih banyak yang salah termasuk tidak mencantumkan rencana belanja salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah, Biro Napza dan HIV/AIDS."*²⁷

Format penyusunan KUA-PPAS 2016 relatif sama dengan APBD 2015 termasuk penyajian angka-angka seperti target Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp1,43 triliun.

"Ada penjelasan bahwa target PAD naik tujuh persen, tetapi tidak terlihat dalam penyajian angka-angka. Dana perimbangan maupun PAD tidak

²⁷ Wawancara pada hari Selasa tanggal 2 Agustus 2017.

*berubah dari APBD 2015," jumlah APBD 2016 yang diajukan dalam KUA-PPAS sebesar Rp2,38 triliun dengan komposisi PAD Rp1,43 triliun, dan dana perimbangan Rp952 miliar. Jumlah tersebut masih lebih rendah dari target pendapatan pada APBD pokok 2015 sebesar Rp2,44 triliun, yang berhasil direalisasikan Rp1,90 triliun sampai triwulan tiga atau September. Demikian juga asumsi ekonomi yang diajukan, masih sama dengan asumsi-asumsi sebelumnya, padahal setiap tahun kondisi ekonomi selalu berubah."*²⁸

Jika pembahasan kedua dokumen perencanaan tersebut telah selesai (KUA dan PPAS) dalam arti telah disepakati antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, maka hasil kesepakatannya dituangkan ke dalam naskah yang disebut Nota Kesepakatan yang ditandatangani oleh Kepala Daerah (Gubernur Sulawesi Selatan) dengan Pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD dimaksud adalah Ketua DPRD bersama para Wakil Ketua DPRD. Penandatanganan Nota Kesepakatan KUA dan PPAS untuk tahun anggaran 2016 yaitu Nota Kesepakatan Tahun Anggaran 2016, pada bulan Nopember 2016.

Dalam penetapan KUA dan PPAS ini yang hadir yakni Wakil Gubernur Sulawesi Selatan mewakili Gubernur Sulsel. Dalam gambaran KUA-PPAS, total anggaran pendapatan dan belanja (APBD) 2016 mencapai Rp 2,7 triliun. Jumlah itu setara dengan Perubahan APBD. Dalam KUA-PPAS ini, bidang Pekerjaan Umum memperoleh alokasi anggaran terbesar yang mencapai Rp240 miliar. Disusul bidang

kesehatan yang mencapai Rp239 miliar dan pendidikan Rp80 miliar.²⁹ Wagub Agus Arifin Nu'mang dalam rapat pimpinan diperluas mengatakan,

*“anggaran Rp2,7 triliun ini penggunaannya diprioritaskan untuk pendidikan dan kesehatan. Program pendidikan dan kesehatan yang dicanangkan pemerintah tetap menjadi prioritas penganggaran dalam KUA PPAS ini. Makanya, anggaran yang dialokasikan untuk kedua program ini sangat besar.”*³⁰

Badan Anggaran Amar Busthanul³¹ mengatakan,

*“Dalam pengajuan awal KUA dan PPAS, pemerintah mengajukan pendapatan sebesar Rp2,53 triliun. Tapi karena dinilai masih cukup banyak pendapatan yang belum dimasukkan, terdapat penambahan sebesar Rp264,8 miliar dalam komponen pendapatan ini. Jadinya, total pendapatan mencapai Rp2,79 triliun. Penambahan pendapatan ini diperoleh dari tambahan pajak yang sebelumnya dinilai terlalu rendah. Makanya, dewan meminta ada tambahan untuk pendapatan tersebut. Bertambahnya pendapatan ini juga menunjang kenaikan belanja, baik langsung maupun tidak langsung”*³².

Di sektor belanja, untuk belanja tidak langsung terjadi kenaikan Rp34,7 miliar dari Rp1,93 triliun menjadi Rp1,96 triliun. Kenaikan belanja ini dipicu karena tambahan uang intensif pegawai dan alokasi tambahan gaji pegawai baru. Sedangkan

²⁹ www.Metronews.fajar.co.id//kua.htm diakses pada tanggal 23 Agustus 2016 hari selasa.

²⁸ Amar Busthanul. Anggota badan anggaran

³² www.Metronews.fajar.co.id//kua.htm diakses pada tanggal 23 Agustus 2016 hari selasa.

di belanja langsung, juga terjadi kenaikan dari Rp790,7 miliar menjadi Rp879,3 miliar atau naik sebesar Rp88,6 miliar. Dengan kondisi ini, terjadi defisit anggaran sebesar Rp48,5 miliar. Akan tetapi, dana tersebut akan tertutupi dari SILPA 2016 atau sisa anggaran tahun ini sebesar Rp60,2 miliar.³³

Penulis melihat dari proses pembahasan KUA dan PPAS ini ada satu hal yang menjadi persoalan besar yaitu dengan dilibatkannya Fraksi dalam pembahasan KUA/PPAS ini, bahkan pada rapat fraksi pembahasan KUA/PPAS ini dapat terjadi penolakan yang berakibat dikembalikannya naskah ke DPRD.

Yang menjadi persoalan adalah apakah anggota-anggota DPRD yang berasal dari berbagai kelompok mengetahui secara riil keinginan (aspirasi) masyarakat di daerahnya. Jika mereka mengetahui, apakah mereka bersedia menggunakannya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Secara riil adalah sulit untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut. Pertanyaan pertama mungkin dapat dijawab dengan mudah. Kebanyakan anggota DPRD akan berpendapat seperti itu. Tetapi pertanyaan kedua dapat menimbulkan konflik kepentingan yaitu antara kepentingan masyarakat dan kepentingan golongan yang diwakili oleh anggota dewan yang bersangkutan seperti telah dijelaskan sebelumnya.

Pasal. 17 UU 32/2004 mencoba mengurangi konflik kepentingan dengan menetapkan bahwa fraksi-fraksi yang dibentuk oleh DPRD bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Yang menjadi persoalan disini adalah arti kelengkapan dilihat dari sisi Hukum Ketatanegaraan. Sampai berapa jauh peranan fraksi-fraksi yang ada

di DPRD dalam setiap pengambilan keputusan, terutama dalam setiap pengesahan Rancangan Peraturan Daerah. Jika peranan fraksi kuat dibandingkan dengan peranan komisi atau panitia yang menjadi alat kelengkapan DPRD, maka berarti keputusan yang diambil oleh DPRD akan lebih banyak diwarnai oleh keinginan golongan (tentu golongan yang besar) dari pada keinginan masyarakat.

Persoalan yang tersisa adalah pengertian tentang keinginan golongan dan keinginan masyarakat. Jika masyarakat terbagi habis secara riil pada semua golongan yang ada, maka berarti keinginan masyarakat akan terbentuk oleh penggabungan semua kepentingan golongan. Jika terbagi habis secara tidak riil, atau proporsi masyarakat yang ikut memilih wakil-wakilnya relatif rendah, maka berarti penggabungan aspirasi golongan dalam komisi atau panitia tidak akan dapat mencerminkan keinginan masyarakat.

Sebaliknya, jika peranan komisi atau panitia lebih kuat dalam pengambilan keputusan di DPRD, maka berarti keinginan masyarakat akan tersalurkan dengan baik. Sebab komisi atau panitia walaupun anggota-anggotanya juga berasal dari fraksi-fraksi sudah merupakan penggabungan semua kepentingan. Kepentingan golongan bisa berkurang dengan adanya komisi atau panitia. Akan tetapi pembahasan KUA dan PPAS ini didahului oleh Rapat Fraksi sehingga kepentingan golongan (partai politik) akan sangat dominan dalam penetapannya.

Masalah yang juga seringkali terjadi dalam proses penyerahan rancangan sampai pada penetapan KUA dan PPAS yakni masalah jadwal. Permendagri No.59

Tahun 2016 sudah menggariskan penyerahan Rancangan KUA dan PPAS diserahkan TAPD/BAPPEDA kepada DPRD pada minggu pertama bulan juni 2016 yang terjadi adalah penyerahan Rancangan KUA dan PPAS baru diserahkan pada akhir September 2016. Sedangkan pengesahan KUA dan PPAS yang idealnya disahkan akhir bulan juli disahkan pada tanggal 18 November 2015.

Komisi B DPRD Kota makassar, Hasanuddin Leo mengkritik masalah ini. Ia mengatakan,

“Eksekutif kembali menunjukkan sikap tidak disiplin dalam menaati agenda pembahasan. Kondisi saat ini, kata dia, akan menjadikan Kota makassar kembali akan melakukan pembahasan APBD ala kadarnya lantaran waktu yang mepet. Draf anggaran yang diajukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan kembali dibahas dengan tidak teliti untuk menghindari sanksi. Saya juga bingung dengan sikap eksekutif. Kita selalu dipaksa membahas anggaran dalam waktu singkat. Mana bisa efektif. Waktu yang tersisa, praktis sisa satu bulan lebih³⁴”.

Kecaman atas keterlambatan pembahasan anggaran ini juga disuarakan Koordinator Kopel Sulsel, Syamsuddin Alamsyah. Menurut dia,

*“itu alamat buruk bagi kota makassar. Akhirnya pembahasannya asal jadi saja. Apa yang disodorkan SKPD itu juga yang jadi”.*³⁵

³⁴ Wawancara hari Selasa Tanggal 2 Agustus 2016.

³⁵ Wawancara hari Selasa Tanggal 9 Agustus 2016.

Menanggapi hal ini, Kepala Sub Bagian Humas, Irwan Suaib justru menyalahkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kata dia,

*“keterlambatan itu gara-gara BPK terlambat menyerahkan hasil auditnya kepada pemprov. Semua tahapan pembahasan anggaran tidak bisa dimulai tanpa ada hasil audit BPK. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK baru diserahkan September lalu. Karena itu penyerahannya terlambat jadi bukan eksekutif yang salah”.*³⁶

Dari hasil wawancara diatas penulis berkesimpulan adanya saling menyalahkan antara Pemprov dan DPRD. Tidak terbangunnya komunikasi yang baik antara kedua lembaga tersebut menyebabkan koordinasi yang buruk sehingga keterlambatan terjadi terus-menerus. Pembahasan KUA/PPAS yang melibatkan Fraksi sebanyak dua kali (lihat bagan diatas) menunjukkan kuatnya kepentingan golongan (partai politik).



³⁶ Wawancara hari Jumat tanggal 12 Agustus 2016.

c. Penyusunan RKA-SKPD

Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD) adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja (belanja tidak langsung dan belanja langsung) program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan RAPBD. RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan dan belanja, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

Setelah nota kesepakatan ditandatangani, maka Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bekerjasama dengan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah menyiapkan surat edaran Gubernur perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD dengan melampirkan KUA dan PPAS yang sudah disepakati oleh Gubernur bersama dengan Pimpinan DPRD.

Surat edaran tersebut disampaikan kepada setiap SKPD sebagai pedoman untuk menyempurnakan Pra RKA-SKPD yang telah disusun sebelumnya. Surat edaran yang diterima oleh setiap Kepala SKPD beserta KUA dan PPAS yang melampiri surat edaran tersebut, dijadikan dasar atau pedoman untuk mengoreksi Pra RKA-SKPD yang telah disusun. Dalam menyempurnakan Pra RKA-SKPD dimaksud, setiap Kepala Bidang dan Sekretaris SKPD menyesuaikan program dan kegiatan serta anggaran masing-masing sesuai bidang tugas dan fungsinya.

Penyempurnaan atau penyesuaian yang dilakukan tidak hanya mengenai program dan kegiatan serta besarnya rencana anggaran yang ditetapkan, akan tetapi juga yang berhubungan dengan aspek teknis seperti bentuk dokumen serta bentuk dan jenis lampiran-lampiran sesuai ketentuan yang berlaku.

Jika program dan kegiatan serta rencana anggarannya sudah disesuaikan dengan materi surat edaran Gubernur perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD seperti tersebut di atas, termasuk aspek teknis yang perlu disempurnakan, maka selanjutnya setiap Kepala Bidang dan Sekretaris SKPD menyampaikan Pra RKA-SKPD masing-masing secara lengkap kepada Kepala SKPD.

Setelah menerima Pra RKA-SKPD dari masing-masing Kepala Bidang dan Sekretaris SKPD yang bersangkutan, selanjutnya Kepala SKPD mengoreksi Pra RKA-SKPD tersebut dan mendatangi apabila sudah sesuai dengan materi surat edaran Gubernur.

Setelah ditandatangani oleh Kepala SKPD, maka dokumen tersebut sudah berubah menjadi RKA-SKPD (bukan lagi Pra RKA-SKPD), karena sudah disesuaikan dengan surat edaran Gubernur perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD serta KUA dan PPAS yang telah disepakati. RKA-SKPD tersebut selanjutnya disampaikan oleh setiap Kepala SKPD kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penulis melihat keluarnya Pra RKA-SKPD menyalahi aturan yang ada seperti yang diungkapkan wakil ketua badan anggaran DPRD Adi Rasyid Ali³⁷,

³⁷ Wakil ketua Adi Rasyid Ali Anggota badan anggaran DPRD kota makassar

“Keluarnya surat edaran untuk meminta Pra RKA-SKPD tersebut tidak dikenal dalam prosedur penyusunan KUA dan PPAS, karena menurut ketentuan yang berlaku, penyusunan KUA dan PPAS oleh TAPD dilakukan berdasar atau berpedoman pada RKPD serta Pedoman Penyusunan APBD dari Menteri Dalam Negeri yang dikeluarkan setiap tahun, dan bukan berdasar Pra RKA-SKPD”³⁸.

Baik surat edaran Gubernur perihal permintaan Pra-RKA-SKPD, maupun Pra RKA-SKPD merupakan dokumen yang tidak dikenal dalam prosedur penyusunan APBD pada umumnya, dan penyusunan KUA dan PPAS pada khususnya. Surat edaran kepala daerah yang wajib untuk disampaikan kepada Kepala SKPD adalah Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD setelah KUA dan PPAS disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, bukan sebelum KUA dan PPAS disusun.

Kenyataan seperti tersebut menunjukkan bahwa terdapat prosedur dan jenis dokumen yang dilakukan/diadakan dalam proses penyusunan RAPBD Kota Makassar yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah, khususnya ketentuan penyusunan KUA dan PPAS sebagai salah satu dokumen yang diperlukan atau wajib ditetapkan dalam proses penyusunan RAPBD. Dengan kata lain, bahwa penyusunan KUA dan PPAS belum efektif dari segi prosedur dan jenis dokumen yang digunakan.

³⁸ Wawancara hari Rabu tanggal 3 Agustus 2016.

d. Penyusunan RAPBD

Setelah RKA-SKPD diterima oleh Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya menyampaikan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk diteliti atau dibahas. Dalam membahas RKA-SKPD oleh TAPD dilakukan bersama Kepala SKPD beserta staf yang terkait.

Jika dalam pembahasan atau penelitian RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan ketentuan yang berlaku, termasuk bentuk dokumen RKA-SKPD, maka Kepala SKPD bersama stafnya melakukan perbaikan dan selanjutnya diteliti kembali oleh TAPD untuk disetujui.

Setelah RKA-SKPD selesai dibahas dan disetujui pada tingkat Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), maka seluruh RKA-SKPD disampaikan oleh TAPD kepada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah untuk dijadikan bahan dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sekaligus menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Gubernur Sulawesi Selatan) tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota Makassar untuk tahun anggaran berkenaan.

Untuk menyusun Rancangan APBD atau disebut juga dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, RKA-SKPD yang sudah disetujui atau disahkan dimuat dalam format lampiran Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sesuai bentuk yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD berikut lampirannya tercantum

dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah disertai dengan Nota Keuangan disampaikan kepada Gubernur oleh Sekretaris Daerah selaku Ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dan selanjutnya Gubernur menyerahkan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dimaksud kepada DPRD setelah disosialisasikan kepada masyarakat oleh Sekretaris Daerah.

Sosialisasi dimaksud dilakukan dengan cara mengundang tokoh-tokoh masyarakat yang meliputi berbagai kalangan, seperti tokoh pemuda, tokoh pendidikan, lembaga swadaya masyarakat dan unsur masyarakat lainnya yang dianggap perlu. Sosialisasi dilakukan dengan cara mendiskusikan muatan Rancangan APBD yang sudah siap diserahkan untuk dibahas pada tingkat DPRD.

Acara seperti tersebut dilaksanakan di tempat tertentu yang dianggap representatif, termasuk di media elektronik seperti TVRI Stasiun Makassar Sulawesi Selatan. Masukan yang diperoleh dari berbagai pihak melalui sosialisasi dimaksud, ditampung untuk dijadikan masukan atau sebagai bahan pertimbangan dalam rangka penyempurnaan rancangan APBD dalam pembahasannya pada rapat-rapat kerja DPRD.

Setelah disosialisasikan kepada masyarakat, selanjutnya Gubernur Sulawesi Selatan menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (RAPBD)

tersebut beserta lampirannya kepada DPRD untuk dibahas lebih lanjut dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama. Penyampaian RAPBD kepada DPRD untuk tahun 2016 dilakukan dengan surat pengantar Gubernur Sulawesi Selatan disampaikan kepada DPRD dengan surat pengantar Nomor 903/8328/BPKD, tanggal 23 Nopember 2015.

Dengan selesainya pengiriman atau penyampaian Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), atau Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD diharapkan Rancangan APBD (RAPBD) tersebut dapat dibahas sekaligus dapat disetujui bersama antara Gubernur Sulawesi Selatan dan DPRD yang bersangkutan. Dengan demikian, maka berarti pula bahwa proses penyusunan Rancangan APBD sudah berakhir untuk priode tahun anggaran berkenaan.

e. Pembahasan dan Persetujuan atas RAPBD

Ada 4 (empat) tahapan pembicaraan untuk sampai pada tahap akhir yaitu disetujui atau tidak disetujuinya sebuah Rancangan Perda APBD oleh DPRD. Kegiatan yang ada pada setiap tahapan tersebut adalah:

Tahap I

(1) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan APBD

Tahap II

(1) Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para Anggota terhadap Rancangan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah

(2) Jawaban Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Pandangan Umum para Anggota Dewan

Tahap III

(1) Pembahasan dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk, atau dengan Pejabat Pemerintah Lainnya.

(2) Laporan Hasil Pembicaraan tahap III disampaikan oleh juru bicaranya, dalam rapat Gabungan Komisi.

Tahap IV

(1) Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului oleh:

- a. Pendapat akhir Fraksi-fraksi yang disampaikan oleh juru bicaranya.
- b. Pembacaan konsep Keputusan DPRD
- c. Tanggapan Fraksi-fraksi terhadap konsep Keputusan DPRD
- d. Pengambilan Keputusan

(2) Pemberian kesempatan kepada Gubernur untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

Ada 3 (tiga) institusi yang menentukan/ bertanggung jawab terhadap keputusan DPRD tentang Rancangan Perda DPRD yaitu: Komisi, Panitia dan Fraksi.

Peranan Panitia dan Fraksi nampaknya cukup dominan dalam perencanaan dan pengesahan APBD. Sedangkan Panitia yang dimaksud adalah Panitia Anggaran yang sering diisukan sebagai bahagian yang basah.

Penentuan terakhir dari pembahasan Anggaran ada pula butir IV C yaitu tanggapan Fraksi-Fraksi terhadap konsep Keputusan DPRD. Fraksi dapat menyatakan setuju atau tidak setuju. Jika sebahagian besar Fraksi menyatakan tidak setuju maka keputusan akhir adalah menolak usul Kepada Daerah tentang RAPBD. Kepala Daerah wajib melakukan perbaikan sesuai masukan-masukan dari Anggota DPRD

Setelah Rancangan APBD diterima oleh DPRD, maka sesuai jadwal pembahasan yang telah ditetapkan oleh DPRD, langkah awal yang dilakukan sesuai aturan tata tertib DPRD, adalah melakukan Rapat Paripurna DPRD untuk mendengarkan pidato pengantar Gubernur yang menjelaskan secara singkat isi RAPBD yang telah disampaikan kepada DPRD.

Setelah langkah tersebut selesai, maka setiap Fraksi DPRD menyusun Pandangan Umum atau berupa tanggapan masing-masing fraksi terhadap Rancangan APBD yang telah diterima DPRD dan telah dijelaskan oleh Gubernur dalam sidang pleno tersebut. Pandangan Umum atau tanggapan masing-masing fraksi dimaksud disampaikan oleh juru bicara masing-masing fraksi dalam sidang paripurna yang diadakan khusus untuk itu.

Sebagai langkah pembahasan selanjutnya yang dilakukan terhadap RAPBD, maka berdasar pandangan umum fraksi-fraksi DPRD yang telah disampaikan dalam

sidang paripurnanya, Gubernur Sulawesi Selatan menyusun jawaban atau penjelasan lebih lanjut terhadap pertanyaan-pertanyaan yang disampaikan oleh masing-masing fraksi DPRD melalui pandangan umumnya. Sama halnya dengan pidato pengantar dan pemandangan umum fraksi, jawaban Gubernur tersebut juga disampaikan atau dibacakan oleh Gubernur dalam sidang paripurna yang juga secara khusus diadakan untuk itu. Setelah dibacakan jawaban Gubernur, maka fraksi-fraksi DPRD menyimpulkan bisa atau tidaknya RAPBD dilanjutkan pembahasannya.

Apabila jawaban Gubernur diterima atau telah disetujui oleh DPRD, selanjutnya DPRD melakukan pembahasan rencana kegiatan dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tercantum dalam RAPBD melalui rapat-rapat kerja Komisi-Komisi DPRD dengan pihak Pemerintah Daerah. Untuk memudahkan dan melancarkan pembahasan dimaksud, DPRD menghadirkan atau mengikutsertakan Kepala SKPD beserta staf yang terkait.

Dalam membahas RAPBD tersebut, dikaji kembali berdasar dokumen perencanaan atau ketentuan lainnya yang berlaku, baik berupa KUA dan PPAS, Pedoman Penyusunan APBD, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), demikian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 beserta aturan pelaksanaannya, termasuk kemampuan keuangan daerah.

Apabila dalam pembahasannya ternyata didapati adanya rencana program, kegiatan dan anggaran yang tidak sesuai dengan pedoman dimaksud, maka terhadap rancangan itu dilakukan perbaikan atau penyempurnaan oleh SKPD yang

bersangkutan, yang kemudian dibahas kembali antara DPRD dan SKPD setelah disempurnakan.

Setelah pembahasan di DPRD selesai dan telah berhasil memperoleh kesepakatan antara Gubernur Sulawesi Selatan dengan DPRD, maka kesepakatan tersebut dituangkan ke dalam Keputusan Bersama yang ditandatangani oleh Gubernur dan Pimpinan DPRD, yaitu Ketua DPRD bersama segenap Wakil Ketua DPRD.

Berdasar keputusan bersama antara Gubernur Sulawesi Selatan dan DPRD dimaksud, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah bersama TAPD menyempurnakan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sesuai dengan hasil pembahasan, sekaligus menyempurnakan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah disiapkan sebelumnya untuk selanjutnya diproses lebih lanjut dalam rangka penetapannya menjadi Peraturan Kota Makassar. Setelah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD disempurnakan, maka segenap dokumen tersebut beserta lampiran lainnya termasuk Nota Keuangan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Penyampaian kepada Menteri Dalam Negeri, dilakukan dengan surat pengantar Gubernur Sulawesi Selatan nomor 903/9039/BAPPEDA, tanggal 16 Desember 2015.

Setelah Menteri Dalam Negeri dalam hal ini Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah (Ditjen BAKD) menerima dokumen tersebut, selanjutnya dijadwalkan untuk dibahas bersama dengan pihak yang dihadiri oleh

unsur Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), Badan Pengelolaan Keuangan Daerah dan pihak Panitia Anggaran DPRD.

Dalam rapat evaluasi yang dilakukan atau dihadiri bersama antara unsur dari daerah (Kota makassar) dan pusat (Pejabat pada Departemen Dalam Negeri) seperti tersebut di atas, membahas RAPBD dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk pedoman penyusunan APBD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri setiap tahun seperti telah dikemukakan di atas, maupun kesesuaiannya dengan dokumen perencanaan daerah lainnya seperti RKPD, KUA dan sebagainya. Dalam tahap ini sudah tidak melibatkan unsur SKPD, kecuali Badan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi dan telah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri, hasil evaluasinya dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri. Hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, dan Rancangan Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan tentang Penjabaran APBD dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 903-1118 Tahun 2016, tanggal 30 Desember 2016.

Berdasar Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kota makassar seperti dikemukakan di atas, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur Sulawesi

Selatan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.

Penetapan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang APBD dan Penetapan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan tentang Penjabaran APBD dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2011 adalah APBD Tahun Anggaran 2016 ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 11 TAHUN 2012, dan Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2016 ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2016.

Dengan ditetapkannya kedua dokumen anggaran seperti tersebut, maka berarti bahwa seluruh proses perencanaan anggaran atau penyusunan APBD dianggap telah selesai, dan memasuki tahap pelaksanaan.

Melihat perbedaan waktu penyerahan hasil evaluasi Depdagri tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kota Makassar dengan rapat paripurna penetapan yang berselisih satu hari menimbulkan banyak polemic.³⁹

“penetapan APBD Kota Makassar 2017 pada 31 Desember 2015 lalu terkesan dipaksakan. Pasalnya, hasil evaluasi APBD Kota Makassar dari departemen dalam negeri (depdagri) baru diterima beberapa jam sebelum sidang paripurna diadakan. Padahal prosedurnya, hasil evaluasi depdagri tersebut seharusnya dibahas di tingkat fraksi kemudian disetujui di rapat pimpinan diperluas untuk disahkan di sidang paripurna. Kota Makassar diberikan toleransi memperbaiki 'coret-coret' depdagri selama sepekan, jika tidakl terancam menggunakan asumsi penetapan jumlah anggaran APBD

³⁹ Anggota DPRD Kota Makassar, Amar Bhustanul

Kota makassar 2016."Memang terlalu mepet waktu pembahasan di fraksi, seperti terburu-buru. Saat rapat di fraksi tidak ada bahan apa yang akan dirapatkan. Termasuk catatan dari depdagri tersebut, seandainya cukup waktu dan diperlihatkan evaluasinya dari pertama waktu rapat fraksi mungkin akan lain ceritanya⁴⁰.

Hal yang sama diungkapkan oleh Amar Bhustanul⁴¹. mengatakan bahwa, *"Tidak heran jika dalam rapat paripurna lalu, tidak terdapat salinan pandangan dari tiap-tiap fraksi di DPRD Kota makassar tentang APBD "Istilahnya sudah takkalami (terlanjur), baru dikasi liat hasil evaluasi APBD dari depdagri⁴²*

Dalam SK evaluasi nomor 903-1118 Tahun 2015, depdagri banyak menyoroti APBD Kota makassar 2016, salah satunya keterpaduan kebijakan program antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan pengalokasian anggarannya. Dari 11 program prioritas nasional, menurut depdagri hanya menganggarkan 10 program diantaranya. Program prioritas penanganan daerah tertinggal, terdepan, Terluar, dan pasca konflik sama sekali tidak mendapatkan anggaran.

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota makassar 2016 dinilai melanggar hukum karena masih terjadi pembahasan meskipun sudah

⁴⁰ Wawancara Hari Kamis tanggal 11 Agustus 2016.

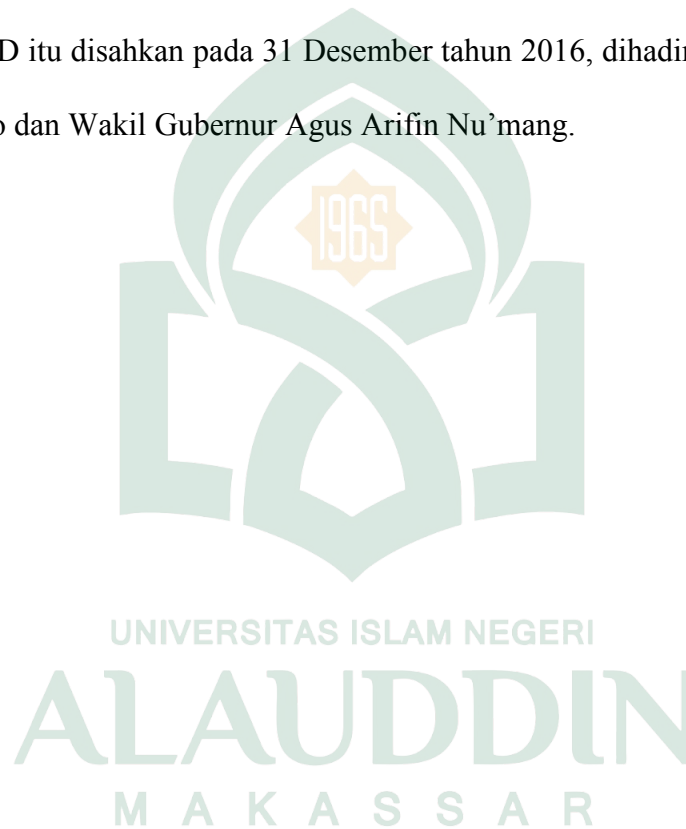
⁴¹ Anggota DPRD Kota makassar

⁴² Wawancara Hari Kamis tanggal 11 Agustus 2016.

ditetapkan. Menurut Direktur Lembaga Swadaya Masyarakat Komisi Pemantau Legislatif (Kopel)⁴³ Syamsuddin Alamsyah,

“pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota makassar telah melanggar Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Masak sudah disahkan kemudian diutak-atik lagi. Ini ada apa?”⁴⁴.

APBD itu disahkan pada 31 Desember tahun 2016, dihadiri Gubernur Syahrul Yasin Limpo dan Wakil Gubernur Agus Arifin Nu'mang.



⁴³ Kopel merupakan salah satu LSM yang berkedudukan di Makassar yang berdiri sejak tahun 2000.

⁴⁴ wawancara hari Selasa tanggal 9 Agustus 2016

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki tiga fungsi penting salah satunya yaitu fungsi legislasi, yakni fungsi membuat peraturan dalam hal ini APBD. Sebagai lembaga perwakilan rakyat seharusnya DPRD menyerap aspirasi masyarakat ditingkat bawah agar pembangunan dapat lebih dirasakan.

Keterlambatan naskah APBD diserahkan kepada DPRD oleh pemerintah, dimana idealnya pada bulan September molor hingga akhir November, hal ini berimplikasi pada pembahasan yang tidak efektif sehingga terjadila perubahan anggaran setelah disahkan.

Dalam proses pembuatan perda APBD ini banyak kendala yang dialami baik oleh DPRD maupun Pemerintah Daerah. Kewenangan yang telah diberikan UU pada kedua institusi ini masih terlihat tumpang tindih dalam prakteknya, terlihat kurangnya koordinasi diantara kedua institusi tersebut.

Buruknya koordinasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah membuat penyerahan naskah APBD diberikan akhir November dimana idealnya pada bulan September mengakibatkan pembahasan APBD molor dan untuk tidak kena penalty berupa pengurangan 25% DAU dari Mendagri pembahasannya dipercepat agar sesuai aturan.

B. Saran

Pembuatan APBD yang melibatkan banyak pemangku kepentingan terjadi koordinasi yang baik agar tidak terjadi lagi keterlambatan penyerahan naskah APBD yang berakibat tidak efektifnya pembahasan sehingga terkesan mengada-ada.

Aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui baik media maupun LSM sebaiknya diperhatikan oleh DPRD agar masyarakat merasa dilibatkan dan pada akhirnya akan ada partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan di daerah.

DPRD sebagai salah satu lembaga yang membahas APBD seyogyanya paham dengan ketentuan-ketentuan dalam penetapan APBD.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Pasal 34 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala Daerah berdasarkan RKPD sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1), menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD. Sedang dalam Pasal 34 ayat (2) disebutkan bahwa Penyusunan Rancangan Kebijakan Umum APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Aini, Nurul (2005) “*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah*”. Dalam Haris, Syamsuddin (Edt.) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. LIPI Press, Jakarta.
- Aini, Nurul (1995) *Hubungan Eksekutif-Legislatif dalam Proses Pembuatan Keputusan (suatu studi tentang DPRD TK. II di Banjarmasin dan Banjar)*, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong.
- Asshiddiqie, Jimly (2006) *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam (1994) *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- (1986) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Jakarta.
- Bungin, Burhan (2008) *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Dunn, William N. (1999) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Edisi Kedua). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Irawan, Prasetya (2006) *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Departemen Ilmu administrasi Fisip UI, Depok.
- J. Moleong, Lexy (2006) *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Laswell Harol dan Abraham Kaplan (1970) *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Mahfud MD, Moh. (1993) *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta.

- Manan, Bagir (1992) *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. IN-HILL-CO, Jakarta.
- Marbun, B.N. (1983) *DPR Daerah Masa Depan dan Pertumbuhannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia,
- Mustopadidjaja AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Sabatier, Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21:129-168.
- Sanit, Arbi (1985) *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta, CV. Rajawali.
- (1984) *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, edisi ke-3, Jakarta: CV. Rajawali
- Surbakti, Ramlan (1992) *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta.
- Varma, S.P. (1975) *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Kristiarto SL, Yohanes (et.al.)(2007) *Teori Politik Modern*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan APBD 2017.